

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Nachprüfung der Umsetzung wesentlicher Empfehlungen aus den identitas-Prüfungen und aktuelle Entwicklungen

Bundesamt für Landwirtschaft

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.18509.708.00253
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	8
Key facts	10
1 Auftrag und Vorgehen	14
1.1 Ausgangslage	14
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	15
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	15
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	15
1.5 Schlussbesprechung	15
2 Feststellungen zu aktuellen Entwicklungen	16
2.1 Aufsicht und Kontrolle sind zu verbessern	16
2.2 Barto – Zielkonflikt und Risiken für den Bund	17
2.3 Interessenkonflikte bestehen weiterhin.....	18
2.4 Schwacher Verhandlungspartner	19
2.5 Koordination mit dem Departement notwendig.....	22
3 Follow-up der Empfehlungen 2013 / 2015	24
Anhang 1: Rechtsgrundlagen	26
Anhang 2: Abkürzungen	27
Anhang 3: Follow-up der Empfehlungen aus den Prüfaufträgen 2013 und 2015	28

Nachprüfung der Umsetzung wesentlicher Empfehlungen aus den identitas-Prüfungen und aktuelle Entwicklungen

Bundesamt für Landwirtschaft

Das Wesentliche in Kürze

Die identitas AG betreibt im Auftrag des Bundesamts für Landwirtschaft (BLW) seit 1999 die Tierverkehrsdatenbank (TVD) und erbringt weitere Dienstleistungen. Die TVD bildet die Grundlage für die Rückverfolgbarkeit der Tiere für die Lebensmittelsicherheit und bei Tierseuchen. Der Bund hält 51 % der Aktien am Unternehmen. Das BLW und das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) stellen je einen Vertreter im Verwaltungsrat. Die 16 Minderheitsaktionäre sind vorwiegend Branchen- und Interessenverbände aus dem Landwirtschaftsbereich. Der Bund vergütet die identitas AG für die Aufgabenerfüllung der Tierverkehrskontrolle mit durchschnittlich 9 Millionen Franken pro Jahr.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat bereits 2013 und 2015 Prüfungen bei der identitas AG durchgeführt¹. Im Rahmen der Nachprüfung wesentlicher Empfehlungen wurden aktuelle Entwicklungen mitberücksichtigt.

Lücken in der Aufsicht und Kontrolle sowie Interessenkonflikte

Die beim BLW liegende Aufsichts- und Kontrollpflicht über die Erfüllung der öffentlich-rechtlichen Aufgaben der identitas AG beinhaltet fachlich anspruchsvolle Tätigkeiten. Speziell im Bereich der Finanzen und IT verfügt das BLW nicht über alle notwendigen Informationen und Dokumente, um eine wirkungsvolle Aufsicht und Kontrolle, auszuüben. Dadurch wird beispielsweise eine vertiefte Analyse der Finanzen der identitas AG und der Risiken in Verbindung mit der bei der identitas AG liegenden Datenhoheit erschwert. Es fehlt überdies ein übergeordnetes Aufsichts- und Kontrollkonzept, in dem die entsprechenden Verantwortlichkeiten, Zuständigkeiten und notwendigen Kontrolltätigkeiten aufgeführt sind.

Der Vertreter des BLW im Verwaltungsrat der identitas AG ist zugleich der Vorgesetzte des im BLW für deren Aufsicht und Kontrolle zuständigen Fachbereichs. Während die EFK diese Konstellation als problematisch beurteilt, wird sie beim BLW als vorteilhaft wahrgenommen. Wird an einer Bundesvertretung im Verwaltungsrat der identitas AG aus fachlichen Gründen festgehalten, wäre zumindest die Aufsicht einem Generalsekretariat zu übertragen.

Risiken für den Bund bei neu gegründetem Tochterunternehmen der identitas AG

Ende 2017 wurde die Barto AG gegründet. Mit dieser soll eine einheitliche Plattform für Agrardaten geschaffen werden. Die identitas AG ist zurzeit mit 87,5 % daran beteiligt. Vorgeesehen ist, per Herbst 2018 das Aktionariat zu erweitern. Rund ein Drittel der Aktien würden anschliessend noch im Besitz der identitas AG verbleiben.

¹ Der Prüfbericht PA 13395 ist auf der Webseite der EFK abrufbar (www.efk.admin.ch). Der Prüfbericht PA 15533 wurde der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte vorgelegt.

Barto ist eine webbasierte Dokumentations- und Betriebsmanagementplattform für die Landwirtschaft und bezieht u. a. Daten von der TVD. Die Bewirtschafter sollen motiviert werden, die Daten, zu deren Lieferung sie verpflichtet sind, auf Barto einzutragen. Via Barto fließen sie in die TVD und künftig auch in andere Datenbanken. Diese Datenfülle weckt das Interesse der grossen Branchenkonzerne. Für den Bund sind Risiken hinsichtlich Aufsicht und Kontrolle, Datenbestand und Nutzung sowie Reputation verbunden. Die Nähe zur identitas AG und damit zum Bund birgt ferner Risiken einer wahrgenommenen oder tatsächlichen Wettbewerbsverzerrung.

Bundesinteressen müssen konsequenter wahrgenommen werden

Verhandlungen um Kostenübernahmen und Vertragsspezifikationen zwischen dem BLW und der identitas AG sind nicht immer nachvollziehbar begründet oder fehlen gänzlich. Das BLW hat zudem 2017 festgestellt, dass die Vergütungen aus Supportleistungen an die identitas AG 2016 über 400 000 Franken zu hoch waren. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Höhe der Pauschale nicht regelmässig auf ihre Angemessenheit überprüft und der Vertrag jeweils entsprechend angepasst wurde.

Die identitas AG agiert am Markt als privatrechtliche Aktiengesellschaft mit entsprechenden unternehmerischen Freiheiten. Als Unternehmen, das mehrheitlich dem Bund gehört, ist sie gleichzeitig verpflichtet, bei ihren Tätigkeiten die Interessen des Eigners wahrzunehmen. Es ist jedoch Aufgabe des Bundes, dies zu kontrollieren und konsequent einzufordern.

Audit de suivi de la mise en œuvre des recommandations importantes des audits identitas et évolutions actuelles

Office fédéral de l'agriculture

L'essentiel en bref

Sur mandat de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), identitas SA exploite la banque de données sur le trafic des animaux (BDTA) depuis 1999 et fournit d'autres prestations. La BDTA sert de base pour la traçabilité des animaux dans le cadre de la sécurité alimentaire et des épizooties. La Confédération détient 51 % des actions de l'entreprise. L'OFAG et l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV) nomment chacun un représentant au conseil d'administration d'identitas SA. Les 16 actionnaires minoritaires sont principalement des associations et des groupes d'intérêts du secteur agricole. La Confédération accorde à identitas SA une indemnisation moyenne de 9 millions de francs par an pour le contrôle du trafic des animaux.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a déjà réalisé des audits auprès d'identitas SA en 2013 et 2015¹. Les développements actuels ont été pris en compte dans le cadre de cet audit de suivi de la mise en œuvre des recommandations importantes du CDF.

Lacunes dans la surveillance et le contrôle et conflits d'intérêts

Le devoir de surveillance et de contrôle de l'OFAG sur l'exécution des tâches de droit public d'identitas SA comprend des activités techniquement exigeantes. Dans le domaine des finances et de l'informatique en particulier, l'OFAG ne dispose pas de toutes les informations et de tous les documents nécessaires pour exercer une surveillance et un contrôle efficaces. Il est donc difficile, par exemple, de procéder à une analyse approfondie des finances d'identitas SA et des risques liés à la souveraineté des données par identitas SA. Il n'existe pas non plus de concept général de surveillance et de contrôle spécifiant les responsabilités, les compétences et les activités de contrôle nécessaires.

Le représentant de l'OFAG au conseil d'administration d'identitas SA est aussi le responsable du service de l'OFAG chargé de la surveillance et du contrôle d'identitas SA. Alors que le CDF considère cette configuration comme problématique, l'OFAG y voit un avantage. Si un représentant de la Confédération au conseil d'administration devait être maintenu pour des raisons techniques, il faudrait au moins que la surveillance soit transférée à un secrétariat général.

Risques pour la Confédération liés à la nouvelle filiale d'identitas SA

Barto SA a été fondée fin 2017 pour créer une plateforme uniforme pour les données agricoles. identitas SA en détient aujourd'hui 87,5 % des actions. Il est prévu d'élargir l'actionnariat à l'automne 2018, environ un tiers des actions restera en mains d'identitas SA.

¹ Le rapport d'audit PA 13395 est disponible sur le site Internet du CDF (www.cdf.admin.ch). Le rapport d'audit PA 15533 a été soumis à la Délégation des finances des Chambres fédérales.

Barto est une plateforme en ligne de documentation et de gestion pour l'agriculture, qui collecte notamment les données de la BDTA. L'objectif est de motiver les exploitants à saisir sur Barto les données qu'ils sont tenus de fournir. Via Barto, celles-ci sont transférées dans la BDTA, et le seront également à l'avenir dans d'autres bases de données. Cette abondance de données suscite l'intérêt des grands groupes industriels. Pour la Confédération, il existe des risques concernant la surveillance et le contrôle, les bases de données et leur utilisation, ainsi que la réputation. En outre, la proximité d'identitas SA, et donc de la Confédération, comporte des risques de distorsion de la concurrence, perçue ou avérée.

Les intérêts de la Confédération doivent être pris en compte de façon plus cohérente

Les négociations entre l'OFAG et identitas SA relatives à la prise en charge des coûts et les spécifications contractuelles ne sont pas toujours justifiables, voire inexistantes. De plus, l'OFAG a constaté en 2017 que l'indemnisation versée à identitas SA en 2016 pour ses prestations de soutien était trop élevée de plus de 400 000 francs. Il est incompréhensible que le montant de la somme forfaitaire n'ait pas fait l'objet d'un examen régulier pour en vérifier la pertinence et ajuster le contrat en conséquence.

identitas SA opère sur le marché en tant que société anonyme de droit privé, avec les libertés entrepreneuriales correspondantes. En tant qu'entreprise appartenant majoritairement à la Confédération, elle est en même temps tenue de protéger les intérêts du propriétaire dans le cadre de ses activités. Il revient toutefois à la Confédération de contrôler et d'exiger systématiquement le respect de cette obligation.

Texte original en allemand

Verifica successiva concernente l'attuazione delle raccomandazioni di particolare rilevanza nell'ambito delle verifiche di identitas e sviluppi attuali

Ufficio federale dell'agricoltura

L'essenziale in breve

Dal 1999 identitas SA gestisce su incarico dell'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG) la banca dati sul traffico di animali (BDTA) e fornisce altre prestazioni di servizio. La BDTA crea le basi per garantire la tracciabilità degli animali per la sicurezza alimentare e in caso di epizootie. La Confederazione detiene il 51 per cento delle azioni dell'impresa. L'UFAG e l'Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria (USAV) sono entrambi rappresentanti in seno al Consiglio di amministrazione. I 16 azionisti minoritari sono principalmente associazioni e gruppi di interesse del settore agricolo. La Confederazione rimborsa a identitas SA in media 9 milioni di franchi all'anno per il controllo del traffico di animali.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha già svolto verifiche presso identitas SA nel 2013 e nel 2015¹. Nel quadro della verifica successiva concernente le raccomandazioni di particolare rilevanza sono stati presi in considerazione anche gli sviluppi attuali.

Lacune nella vigilanza e nel controllo nonché conflitti d'interesse

L'obbligo dell'UFAG di sorvegliare e controllare l'adempimento dei compiti di diritto pubblico di identitas SA comprende attività tecnicamente impegnative. In particolare nell'ambito finanziario e informatico, l'UFAG però non dispone delle informazioni e dei documenti necessari per esercitare una vigilanza e un controllo efficaci. È pertanto difficile effettuare ad esempio un'analisi approfondita delle finanze di identitas SA e dei rischi legati alla sua sovranità sui dati. Manca inoltre un piano di vigilanza e di controllo sovraordinato in cui sono specificate le responsabilità, le competenze e le attività di controllo necessarie.

Il rappresentante dell'UFAG in seno al Consiglio di amministrazione di identitas SA è nel contempo il capo del servizio dell'UFAG, responsabile della vigilanza e del controllo di identitas SA. Mentre il CDF ritiene che questa costellazione sia problematica, l'UFAG la reputa vantaggiosa. Se si intende mantenere la rappresentanza della Confederazione nel Consiglio di amministrazione di identitas SA per motivi tecnici, occorrerebbe almeno trasferire la vigilanza a una segreteria generale.

Rischi per la Confederazione legati alla nuova filiale di identitas SA

A fine 2017 è stata fondata Barto SA. Lo scopo della filiale è creare una piattaforma uniforme per i dati agricoli. Attualmente identitas SA detiene l'87,5 per cento del capitale azionario di Barto SA. L'azionariato dovrebbe essere ampliato entro l'autunno del 2018. Circa un terzo delle azioni rimarrebbe di proprietà di identitas SA.

¹ Il rapporto di verifica PA 13395 è disponibile sul sito Internet del CDF (www.cdf.admin.ch). Il rapporto di verifica PA 15533 è stato trasmesso per conoscenza alla Delegazione delle finanze delle Camere federali.

Barto è una piattaforma di documentazione e di gestione basata sul web e destinata all'agricoltura per raccogliere tra l'altro i dati della BDTA. Lo scopo è motivare i gestori a inserire in Barto i dati che sono tenuti a fornire. Tramite Barto i dati confluiscono nella BDTA e in futuro anche in altre banche dati. Quest'abbondanza di dati suscita l'interesse dei grandi gruppi del settore. Per la Confederazione esistono rischi legati alla vigilanza e al controllo, alle banche dati e alla loro utilizzazione nonché alla reputazione. La vicinanza di Barto a identitas SA e quindi alla Confederazione comporta anche rischi di distorsione della concorrenza, percepita o reale.

Gli interessi della Confederazione devono essere maggiormente considerati

I negoziati tra l'UFAG e identitas SA per l'assunzione delle spese e le specifiche contrattuali sono in parte scarsamente motivati o del tutto assenti. Inoltre, nel 2017 l'UFAG ha constatato che i rimborsi versati a identitas SA nel 2016 per le sue prestazioni di sostegno erano superiori a 400 000 franchi troppo elevati. Non è comprensibile perché non venga regolarmente verificata l'adeguatezza dell'importo forfettario e modificato di conseguenza il contratto.

identitas SA opera sul mercato quale società anonima di diritto privato e gode quindi delle relative libertà imprenditoriali. Nell'esercizio delle sue attività quale impresa detenuta in maggioranza dalla Confederazione è tenuta a rispettare gli interessi del suo proprietario. Spetta tuttavia alla Confederazione controllare ed esigere sistematicamente che quest'obbligo venga rispettato.

Testo originale in tedesco

Follow-up audit of implementation of main recommendations from the identitas audits and current developments

Federal Office for Agriculture

Key facts

identitas AG has been operating the Trade in Livestock Database (TLD) on behalf of the Federal Office for Agriculture (FOAG) since 1999 and provides other services. The TLD forms the basis for the traceability of animals for food safety and animal diseases. The Confederation owns 51% of the shares in the company. The FOAG and the Federal Food Safety and Veterinary Office (FSVO) both have one representative on the board of directors. The 16 minority shareholders are mainly trade associations and interest groups from the agricultural sector. The Confederation pays identitas AG an average CHF 9 million for fulfilling its monitoring duties in the trade in livestock.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) has already carried out audits at identitas AG in 2013 and 2015¹. Current developments were taken into account within the framework of the follow-up audit of main recommendations.

Gaps in supervision and control, conflicts of interest

FOAG's supervisory and inspection duties concerning identitas AG's fulfilment of public duties involves technically challenging tasks. Particularly in the area of finances and IT, the FOAG does not have all the necessary information and documents to provide effective supervision and control. This impedes an in-depth analysis of identitas AG's finances and the risks associated with identitas' data ownership, for example. Furthermore, an overarching supervision and monitoring concept which lists the relevant responsibilities, competences and necessary control activities is lacking.

The FOAG's representative on the identitas AG's board of directors is also the manager of the FOAG specialist area which is responsible for their supervision and control. While the SFAO judges this constellation to be problematic, the FOAG considers this to be beneficial. If the presence of a federal representative on the board of directors is to be maintained for professional reasons, at least supervision should be transferred to a general secretariat.

Risks for the Confederation at identitas AG's newly founded subsidiary

Barto AG was established at the end of 2017. It is intended to provide a uniform platform for agricultural data. identitas AG currently owns 87.5% of the company. The shareholder base is planned to be extended in autumn 2018. Around a third of shares would then remain in the hands of identitas AG.

¹ The audit report for audit mandate 13395 is available on the website of the SFAO (www.sfao.admin.ch). The audit report for audit mandate 15533 was submitted to the Finance Delegation.

Barto is an online documentation and operational management platform for agriculture and obtains data from the TLD, among others. Land managers should be motivated to enter data, which they are obliged to deliver, on Barto. The data flows into the TLD and, in future, other databases. This abundance of data raises the interest of large corporations in the industry. For the Confederation, there are risks in terms of supervision and control, data sets and use, as well as reputation. The proximity to identitas AG and therefore to the Confederation further carries the risk of a perceived or actual distortion of competition.

Federal interests must be upheld more consistently

Negotiations on cost defrayal and contract specifications between the FOAG and identitas AG are not always fully justified or are missing altogether. Furthermore, in 2017 the FOAG determined that payments from support services to identitas AG were over CHF 400,000 too high in 2016. It is not possible to understand why the level of the flat-rate payments was not regularly checked for appropriateness and the contract adapted accordingly each time.

identitas operates on the market as a private limited-liability company with the corresponding freedoms to conduct business. At the same time, as a company which is majority-owned by the Confederation, it is also obliged to safeguard the interests of its owner. However, it is the Confederation's task to monitor this and systematically insist it is done.

Original text in German

Generelle Stellungnahme der Geprüften

Generelle Stellungnahme des GS-WBF und des BLW

Der bei PPP immanente Zielkonflikt besteht auch bei Identitas. Der Bundesrat hat am 22. März 2017 beschlossen, die Mehrheitsbeteiligung zu behalten, die Wahrung der Bundesinteressen weiterhin durch direkte Vertretung im VR sicherzustellen und die TVD-Leistungen weiterhin nicht auszuschreiben. Das Parlament wird im Rahmen der Gesetzesanpassungen TSG und LwG darüber befinden. Die Stellungnahmen des WBF äussern sich dementsprechend nicht zum Grundkonstrukt, sondern zu den Aspekten, welche in diesem Rahmen in der Verantwortung des BLW und WBF verbleiben.

Dem WBF ist es ein wichtiges Anliegen, die Branche in ihren Digitalisierungs-Anstrengungen, beispielsweise mit der gezielten Bereitstellung von Daten, zu unterstützen. Dabei wird in einigen Bereichen Neuland betreten, was sowohl Chancen eröffnet als auch Risiken beinhaltet. Es stellen sich nicht nur neue Fragen zu Datenschutz und -sicherheit, sondern auch institutioneller Art, die laufend diskutiert werden müssen. Vor diesem Hintergrund sieht das BLW die vorliegenden Empfehlungen der EFK als einen wichtigen Beitrag in den laufenden Diskussionen. Aus Sicht des BLW sind im Bericht einige Sachverhalte nicht korrekt bzw. unvollständig dargestellt. Die Empfehlungen sind jedoch nachvollziehbar und bereits umgesetzt oder befinden sich – soweit sie in der Kompetenz des BLW liegen – in Umsetzung.

Generelle Stellungnahme des GS-EDI und des BLV

Das GS EDI und das BLV nehmen von den Ausführungen und Empfehlungen der EFK Kenntnis. Von einer Stellungnahme zu Sachverhaltsfragen wird abgesehen, da das GS EDI und das BLV weder unmittelbar betroffen noch zuständig sind. Nach der Verordnung über die Tierverkehrsdatenbank untersteht die Betreiberin der Tierverkehrsdatenbank der Aufsicht des BLW (Art. 19 Abs. 2 TVD-Verordnung; SR 916.404.1). Das BLV verfügt über keine entsprechenden Befugnisse. Ebenso liegt die Zuständigkeit für den Leistungsauftrag zwischen dem Bund und der Betreiberin der Tierverkehrsdatenbank gegenwärtig beim BLW (Art. 20 Abs. 1 TVD-Verordnung).

Mit den das GS EDI und das BLV betreffenden Empfehlungen 1-3 sind wir grundsätzlich einverstanden. Sie unterstützen unsere Bestrebungen, dass die Verantwortung des Bundes für die Tierverkehrsdatenbank vom WBF und vom EDI gemeinsam wahrgenommen wird. In diesem Sinne erscheint es uns auch sinnvoll, die in der TVD-Verordnung festgelegten Zuständigkeiten für die Aufsicht gegenüber den Betreibern der Tierverkehrsdatenbank sowie für den Leistungsvertrag des Bundes zu überprüfen. Weiter erachten wir eine Anpassung der Organisationsverordnungen des WBF und des EDI als prüfenswert. Gegenwärtig ist die Zuständigkeit für die Wahrnehmung der Eignerinteressen gegenüber der Identitas AG lediglich in der Organisationsverordnung des WBF verankert (Art. 4 Abs.1 Bst. f OV-WBF; SR 172.216.1).

Generelle Stellungnahme identitas AG

Der vorliegende Bericht ist vor dem nachhaltigen Erfolg der 2002 eingeleiteten Anpassungen in der Führung und der Tätigkeit der Identitas zu sehen. Heute liegen aus der Branche keine Beanstandungen über die Leistungen der Identitas, die Höhe der Gebühren oder den Auftritt am Markt vor. Die finanzielle Stabilität wurde erreicht und seit 10 Jahren sind netto keine Steuergelder in den Betrieb der TVD geflossen. Die unternehmerischen Fortschritte wurden in Verbesserungen der Dienstleistungen für die Tierhalter umgemünzt und die Bundesinitiativen zur Digitalisierung (Strategie Digitale Schweiz, Charta zur Digitalisierung der Land- und Ernährungswirtschaft) werden im Wirkungskreis effizient unterstützt. In diesem Zusammenhang ist auch die statutenkonforme Gründung der Tochtergesellschaft Barto AG zu sehen. Die Applikation Barto ist eine Plattform zum Management von Landwirtschaftsbetrieben im digitalen Zeitalter. Der Datenschutz ist das zentrale Kundenversprechen der Barto AG und der durch den Benutzer bewilligte Datenaustausch folgt einem Berechtigungs- und Rollenmodell über definierte Schnittstellen. Die im vorliegenden Bericht dargelegten Überlegungen sind rein spekulativ und entbehren nachprüfbarer Grundlagen.

Der Verwaltungsrat der Identitas ist im Bestreben zur Transparenz den Empfehlungen der EFK bezüglich der Rechnungslegung weitgehend gefolgt und hat die Anpassungen gemäss seiner Verantwortung beauftragt. Er übernimmt auch die Verantwortung für die Erneuerung der betriebenen Applikationen. Der Verwaltungsrat hat die strategischen Ziele 2019 – 22 des Bundesrates zur Kenntnis genommen und wird bei deren Umsetzung weiterhin auch die Rechte der Minderheitsaktionäre gebührend berücksichtigen. Dieses partizipative Modell erachtet Identitas als Erfolgsfaktor der letzten Jahre und es resultiert in einer im europäischen Vergleich ausserordentlich hohen Datenqualität zu tiefen Kosten.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat beim Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) eine Nachprüfung zu wesentlichen Empfehlungen durchgeführt und aktuelle Entwicklungen miteinbezogen. Die Nachprüfung betrifft Ergebnisse der Jahre 2013 und 2015.

Zudem steht eine Revision des Tierseuchen- und Landwirtschaftsgesetzes an, welche auch die identitas AG und ihre im Auftrag des Bundes (vertreten durch das BLW) ausgeführten Dienstleistungen betrifft.

Die nachfolgende Grafik zeigt eine Übersicht der Beteiligungsverhältnisse der identitas AG, die im Auftrag des Bundes u. a. die Tierverkehrsdatenbank betreibt.

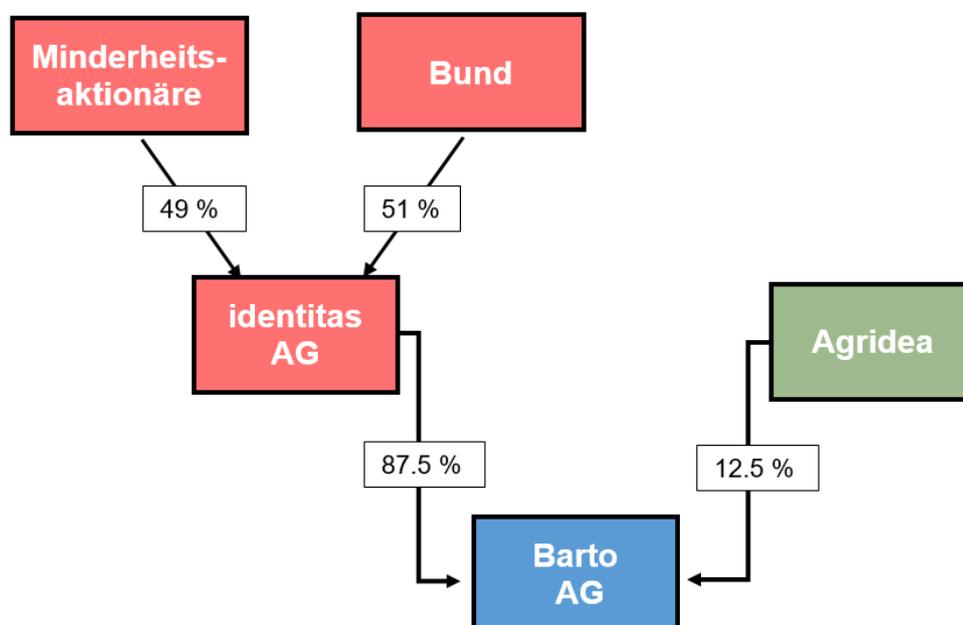


Abbildung 1: Beteiligungsverhältnisse identitas AG (Stand 01.08.2018, Darstellung EFK)

Der Bund ist mit 51 % Mehrheitsaktionär der identitas AG. Die sechzehn Minderheitsaktionäre sind nebst Bell und Micarna auch Branchen- und Interessenverbände aus den Bereichen Landwirtschaft, Nutztierhaltung und Veterinärmedizin. Der Verwaltungsrat der identitas AG besteht aus acht Mitgliedern der Minderheitsaktionäre und zwei Bundesvertretern, je aus dem BLW und dem BLV.

Die identitas AG hat im Geschäftsjahr 2017 zusammen mit dem Verein Agridea die Aktiengesellschaft Barto AG gegründet. Agridea ist ein Verein für die Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums und wird u. a. durch einen Leistungsauftrag des BLW finanziert. Barto betreibt eine webbasierte Dokumentations- und Betriebsmanagementplattform zur digitalen Erfassung und Vernetzung von landwirtschaftlichen Betriebs- und Produktionsdaten. Identitas AG ist zurzeit Mehrheitsaktionär (Stand 1.8.2018). Es ist jedoch geplant das Aktionariat neu aufzuteilen, u. a. soll Fenaco einen Anteil von 33 % übernehmen und weitere 25 % sollen von Produzentenvertretern übernommen werden. Damit würde sich der Anteil der identitas AG an der Barto AG auf 33 % verringern.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Nachprüfung ist es, den Umsetzungsstand der Empfehlungen zu prüfen. Zudem wurden aktuelle Entwicklungen im Bereich der Tierverkehrsdaten einer Beurteilung unterzogen.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Hans-Rudolf Michel, Hans-Ueli Wiedmer und Roger Lanicca (Revisionsleitung) in der Zeit vom 16. April bis 1. Juni 2018 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Eveline Hügli.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die erforderlichen Auskünfte wurden erteilt. Es wurden zahlreiche Interviews mit Auskunftspersonen aus dem BLW (Direktionsbereich Märkte und Wertschöpfung, Fachbereiche Agrarinformationssysteme, Informatikführung, Tierische Produkte und Tierzucht, Recht und Verfahren sowie Revisionen und Inspektionen), BLV, Information Service Center (ISCeco) und Informatik Departement (IDeco) des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF), identitas AG, Eidgenössische Finanzverwaltung und Büro des Preisüberwachers geführt. Der EFK hat alle gewünschten Unterlagen erhalten, mit Ausnahme der Verwaltungsratsprotokolle 2012–2015 der identitas AG und derjenigen der Barto AG. Sie hat keine Eskalation bei der Direktion des BLW oder beim Verwaltungsrat der identitas AG eingeleitet, weil sie genügend Prüfnachweise gesammelt hatte, um die Risikolage zu beurteilen.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 14. September 2018 statt. Teilgenommen haben: der Generalsekretär des EDI, der stellvertretende Generalsekretär des WBF, eine Referentin des GS-WBF, der Direktor des BLV, der Direktor des BLW, die Leiterin Direktionsbereich Politik, Recht und Ressourcen, der Leiter Direktionsbereich Märkte und Wertschöpfung, der Fachbereichsleiter Agrarinformationssysteme, der Fachbereichsleiter Tierische Produkte und Tierzucht, der Fachbereichsleiter Revisionen und Inspektionen, eine Juristin des Fachbereichs Recht und Verfahren, und, seitens EFK, der Vizedirektor, die Mandatsleiterin und der Revisionsleiter.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Feststellungen zu aktuellen Entwicklungen

2.1 Aufsicht und Kontrolle sind zu verbessern

Aus den geführten Gesprächen hat sich gezeigt, dass von Bundesstellen (BLW, ISCeco, IDeco) angeforderte Dokumentationen und Informationen von der identitas AG und vom Verwaltungsrat zum Teil nur zögernd, unvollständig oder gar nicht zur Verfügung gestellt werden. Darunter fallen z. B. Finanzunterlagen oder aber auch Dokumentationen und Informationen zu den von der identitas AG im Auftrag des Bundes betriebenen IT-Systemen. Das BLW weist darauf hin, dass das Reporting ihm gegenüber den vertraglich vereinbarten Vorgaben entspricht.

Zudem sind für die fachlichen bzw. technischen Aufsichts- und Kontrollaktivitäten Ressourcen und Fachkompetenzen im BLW/WBF vorhanden, werden aber nicht systematisch genutzt. D. h. speziell für den Finanz- und IT-Bereich, wo die Datenhoheit bei der identitas AG liegt, fehlen beim BLW entsprechende Aufsicht- und Kontrolltätigkeiten vorgelagert, i. e. vor Vertragsabschluss, und nach Abschluss des Vertrages bei Überprüfung zur Einhaltung der Vertragsbedingungen.

Die Jahresabschlüsse werden dem Verwaltungsrat der identitas AG – und in diesem Rahmen dem Vertreter des BLW – unterbreitet. Der zuständige Fachbereich beim BLW verlangt und analysiert diese jedoch nicht. Ebenso werden keine Unterlagen zur Kosten- und Leistungsrechnung einverlangt. Dies obwohl eine Quersubventionierung vom BLW als ein Risiko betrachtet wird. Zu Fragen Anlass geben sollte zum Beispiel auch die in der Bilanz aufgeführte Arbeitgeberbeitragsreserve in der Höhe von über 2,5 Millionen Franken.

Einmal pro Jahr erhält der zuständige Fachbereich des BLW die Liste von Datenbankzugriffen. Es erfolgen jedoch keine Kontrollen bei den Lizenznehmern über die Einhaltung der vertraglich festgelegten Pflichten.

Das BLW hat festgestellt, dass ein Webservice (Animal Tracing) eine ungewöhnlich hohe Anzahl Zugriffe von einzelnen natürlichen Personen aufweist und hat das ISCeco darauf aufmerksam gemacht.

Abklärungen des ISCeco haben einen potenziellen Missbrauch der Authentifizierung durch Drittanwender ergeben. Ebenfalls wurden mögliche Lücken v. a. im Bereich Datenschutz aufgezeigt. Eine vertiefte Analyse wurde nicht eingeleitet.

Des Weiteren wurde der EFK mitgeteilt, dass die identitas AG über die TVD täglich Benutzerstammdaten aus dem Identity-Access-Management (IAM) System bezieht, auch von Nutzern, die nicht auf die TVD zugreifen müssen. Diese sind daher für die Tätigkeit der identitas AG nicht notwendig. Gemäss BLW sind für 2019 Massnahmen geplant, den Datenbezug selektiver zu gestalten.

Die Interne Revision des BLW hat 2008 zum letzten Mal einen Bericht über die identitas AG erstellt. Die nächste Prüfung erfolgte 2013 durch die EFK.

Beurteilung

Damit das BLW die aktuell ihm zugewiesene Aufsicht- und Kontrolltätigkeit wirksam wahrnehmen kann, sind die entsprechenden Informationen und Dokumentationen vom Leistungserbringer zeitnah zur Verfügung zu stellen. Die Bundesvertreter des BLW und des BLV im Verwaltungsrat der identitas AG haben eine zentrale Rolle sicherzustellen, dass die

identitas AG in ihren Tätigkeiten die Interessen des Eigners verfolgt und das gegenwärtig für die Aufsicht zuständige BLW die dazu notwendigen Informationen und Dokumentationen erhält.

Ohne vollständige und rechtzeitig bereitgestellte Dokumentationen und Informationen, sowie adäquaten Ressourceneinsatz und Fachkompetenzen, fehlt dem BLW eine solide Grundlage, um Forderungen und Vorgaben gegenüber der identitas AG durchzusetzen und die Beurteilung von Risiken vorzunehmen.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BLW, ein umfassendes und mit dem BLV koordiniertes Aufsichts- und Kontrollkonzept (inkl. Tätigkeiten und Verantwortlichkeiten) zu erstellen und einzuführen. Zudem sind für fachliche Aufgaben Stellen mit den entsprechenden Kompetenzen miteinzubeziehen.

Stellungnahme des BLW

Das BLW ist bereit, die bislang durch mehrere Stellen getätigte Aufsicht zu einem umfassenden Controllingkonzept weiter zu entwickeln und wo notwendig zu ergänzen.

2.2 Barto – Zielkonflikt und Risiken für den Bund

Am 1. November 2017 wurde die Barto AG gegründet. Daran beteiligt sind nebst Agridea (12,5 Prozent) auch die identitas AG mit einem Anteil von 87,5 Prozent der Aktien. Zudem hat der Verwaltungsrat der identitas AG auf Antrag des BLW-Vertreters den Verwaltungsratsausschuss Barto gegründet, in dem dieser vertreten ist. Ziel des Ausschusses ist gemäss BLW die Prüfung der Beteiligung und die Vorlage von Empfehlungen an den VR. Der aktuelle Geschäftsführer der Barto AG war ein langjähriges Mitglied der Geschäftsleitung (GL) der identitas AG. Zweck der Barto AG ist der Aufbau und Betrieb einer Dokumentations- und Betriebsmanagementplattform für Schweizer Bauernbetriebe die hauptsächlich aus Eingabemasken und Schnittstellen besteht. Eine administrative Entlastung der Bewirtschafter durch Wegfall von Mehrfacherfassungen ist u. a. das Ziel.

Es ist geplant, noch 2018 das Aktionariat zu erweitern, u. a. mit Fenaco und den Schweizer Tierzuchtverbänden. Es stand gemäss BLW allen interessierten Kreisen offen, sich an der Kapitalerweiterung zu beteiligen. Diese geplanten Beteiligungen haben zu kontroversen Diskussionen innerhalb der Landwirtschaftsbranche geführt, v. a. gibt es Vorbehalte in Bezug auf Datenschutz.

Barto zielt darauf ab, bestehende Daten zu nutzen, aber auch neue, durch Tierhalter oder Bewirtschafter einzugebende Daten zu bewirtschaften.

Die Ansammlung und Verknüpfung von Agrardaten hat speziell für Unternehmen/Konzerne eine immer wichtigere Bedeutung und Rolle, um neue Absatzmärkte und Geschäftsmodelle zu bedienen. Daher sind grosse Agrarindustriebetriebe an Firmenübernahmen interessiert, speziell im Bereich der Datenerhebung. Diese Entwicklung ist z. B. in den USA bereits Tatsache. Der Einbezug von Branchenpartnern gehört bei Barto zum Geschäftsmodell: Am «Tag der digitalen Vernetzung» des BLW wurden potenzielle Branchenpartner präsentiert.

Barto benötigt zur Etablierung seines Geschäftsmodells die Daten der Bewirtschafter, mit Vorteil mittels Schnittstellen von öffentlichen Systemen (v. a. BLV- und BLW-Systeme). Um die Digitalisierung in der Landwirtschaft durch private Aktivitäten zu unterstützen mussten die rechtlichen Grundlagen angepasst werden. Dies erfolgte mit dem Verordnungspaket

2017. Davon können nebst Barto weitere private Anbieter profitieren und ihre Geschäftsmodelle darauf ausrichten. Die Unterlagen der Barto AG zeigen, dass sie die Nähe zum Bund via identitas AG und den dadurch bestehenden Wissensvorsprung als Vorteil betrachtet.

Beurteilung

Barto ist ein Beispiel für den Zielkonflikt einer Public Private Partnership. Während der Bund am Gemeinwohl orientiert ist, steht für Unternehmen die Gewinnmaximierung im Vordergrund. Es stellt sich für die EFK die Frage, warum der Bund die administrative Entlastung für den Landwirt bzw. Bewirtschafter nicht selbst bereitstellt und damit auch die Kontrolle über den Zugriff und die Verfügbarkeit dieser Daten (Tierseuchenprävention- und Bekämpfung) behält. Der Bund sollte sich zudem des Risikos bewusst sein, dass sich identitas AG und Barto AG wettbewerbsverzerrend verhalten könnten.

Durch die Eingabe von Produktions- und Betriebsdaten direkt auf der Barto-Plattform spielt die Barto AG eine zentrale Rolle für den Datenbestand der TVD und zukünftig weiteren Datenbanken. Dieser Umstand müsste vom Bund auch bei einem allfälligen Verkauf der Barto AG berücksichtigt werden (u.a. Gewährleisten der Vollständigkeit der Daten in den Datenbanken, Datenschutz und Datensicherheit).

Die Vertretung des Bundes im Verwaltungsratsausschuss der identitas AG für die Barto AG kann zu Ansprüchen und/oder Begehrligkeiten im Fall einer (Re-)Finanzierung oder Investitionen führen. Bei einem allfälligen Datenmissbrauch oder Diebstahl könnten für den Bund Haftungsfragen und Reputationsrisiken entstehen. Es ist zudem fraglich, ob die gesetzlichen Grundlagen hinreichend sind, um die Daten für eine kommerzielle Nutzung zu bearbeiten bzw. weiterzugeben.

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BLW in Zusammenarbeit mit dem BLV, die Risiken hinsichtlich möglichem Datenverlust und ungeeigneter Datennutzung in Verbindung mit seinem hoheitlichen Auftrag zu beurteilen und wenn notwendig Massnahmen zu treffen.

Stellungnahme des BLW

Die Digitalisierung ist eine zentrale Strategie des Bundes. Im gesetzlich möglichen Rahmen sollen TVD-Daten zur Weiterentwicklung der Digitalisierung genutzt werden können. Die Risiken bezüglich Datenverlust und Datensicherheit sind bereits heute Schwerpunktthema und Daueraufgabe aller Beteiligten. Geeignete Massnahmen zur Risikominderung werden somit laufend evaluiert und bei Bedarf getroffen. Kern der getroffenen Massnahmen: Der Benutzer kann über die Nutzung seiner Daten durch Dritte selber entscheiden und aktiv zustimmen. Ausserdem wird das Identity- und Accessmanagementsystem und deren Implementierung im Bereich TVD überprüft.

2.3 Interessenkonflikte bestehen weiterhin

Der Bund ist durch je einen Vertreter des BLW und BLV im Verwaltungsrat der identitas AG vertreten. Dies wird damit begründet, dass Fachwissen im Tierseuchen- und Landwirtschaftsbereich unumgänglich ist. Das BLW ist Leistungsbesteller und gleichzeitig zuständig für die Aufsicht über die Erfüllung der vertraglich geregelten öffentlich-rechtlichen Aufgaben der identitas AG. Dass die Vertretung im Verwaltungsrat das Risiko von Interessenkonflikten birgt, ist erkannt.

Der Vertreter des BLW im Verwaltungsrat der identitas AG ist jedoch zugleich der Vorgesetzte derjenigen Stelle im BLW, die für die Aufsicht und Kontrolle zuständig ist. Diese Konstellation wird im BLW als vorteilhaft wahrgenommen.

Beurteilung

Die EFK hat bereits in ihrem Bericht von 2015 festgehalten, dass die Bundesvertretung im Verwaltungsrat der identitas AG als kritisch zu beurteilen ist. Eine solche Vertretung birgt das Risiko von Interessenkonflikten und ist mit den Rollen der Verwaltung als Leistungsbestellerin und Fachaufsicht nicht vereinbar. In Anbetracht des Umstands, dass der Bundesrat bisher den Bedarf an fachspezifischem Wissen aus der Bundesverwaltung im Verwaltungsrat der identitas AG höher gewichtet hat, als die Gefahr von Interessenkonflikten, unterstützt die EFK das Anliegen der Eidg. Finanzverwaltung, dass mindestens die eignerpolitische Steuerung der identitas AG in Zukunft durch ein Generalsekretariat (WBF oder EDI) und nicht mehr durch ein Fachamt erfolgen soll.

Dass der Vorgesetzte der für die Aufsicht und Kontrolle zuständigen Stelle im BLW gleichzeitig Bundesvertreter im Verwaltungsrat der identitas AG ist, beurteilt die EFK als zusätzlich problematisch. Die hierarchische Unterstellung erschwert eine unabhängige und konsequente Aufsicht und Kontrolle.

Empfehlung 3 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem BLW, in Zusammenarbeit mit dem GS-WBF, dem BLV und dem GS-EDI, eine geeignete Lösung zu finden, die eine unabhängigere, wirkungsvollere Steuerung der identitas AG durch den Bund sicherstellt.

Stellungnahme des BLW

Das BLW wie auch das BLV betrachten die Einsitznahme im Verwaltungsrat als wirkungsvollste Möglichkeit zur Steuerung der Identitas AG und Wahrnehmung der Bundesinteressen. Um eine zusätzliche unabhängige Aufsicht sicher zu stellen, sollen die neu eingeführten, strategischen Ziele des Bundes im Rahmen von Eignerggesprächen überprüft werden. Diese Eignerggespräche werden auf Generalsekretariatsebene geführt.

2.4 Schwacher Verhandlungspartner

Die Zusammenarbeit zwischen der identitas AG und dem BLW wird anhand der folgenden Beispiele illustriert.

Technologie Silverlight vor der Ablösung

Die identitas AG hat für die TVD die von der IT des Bundes nicht akzeptierte Technologie Silverlight (sog. Plug-in für den Betrieb der TVD) verwendet. 2012 hat das Architekturboard des Departements auf die veraltete Technologie bzw. notwendige Ablösung von Silverlight aufmerksam gemacht. Danach dauerte es mehrere Jahre bis die identitas AG die Ablösung in Angriff nahm.

Die Ablösung stellt gemäss Verwaltungsratsprotokoll der identitas AG Wartungsarbeiten dar. Für die Ablösung von Silverlight forderte die identitas AG zuerst 5,7 Millionen Franken vom BLW. Das BLW lehnte jedoch eine Kostenübernahme ab, u. a. mit der Begründung, dass Silverlight von der IT des Bundes nicht akzeptiert und als nicht kompatibel mit den Bundesstandards eingestuft worden war. Die identitas AG berief sich hingegen darauf, dass die Beteiligung an der Ablösung mit «internen Stellen» des BLW vorbesprochen und eine

Mitfinanzierung in Aussicht gestellt wurde. Daraufhin schlug die identitas AG eine zweite Variante zur Ablösung von Silverlight vor, welche, je nach Quelle, entweder 3,5 Millionen oder 2 bis 3 Millionen Franken kostet. Eine Aufstellung, wie diese neuen Beträge zustande gekommen sind, wurde vom BLW nicht angefordert. Die Forderung nach einer Beteiligung des BLW an den Ablösekosten begründete die identitas AG damit, dass der Bund bei der Abnahme nicht gegen die Verwendung von Silverlight interveniert hatte.

Die Verwaltungsratsprotokolle der identitas AG zeigen, dass die Ablösung zeitlich drängte. Dies führte zu einer Aussprache zwischen der GL des BLW sowie der GL und dem VR der identitas AG mit dem Ergebnis, dass das BLW eingewilligt hat, sich mit einem Betrag von 1 Million Franken an den Kosten zur Ablösung zu beteiligen.

Die Nutzung der TVD mit Silverlight führt in Kombination mit einzelnen Browsern zu Schwierigkeiten. Dies wird gemäss Businessplan der Barto AG vom Januar 2018 insofern als Chance beurteilt, als dass Nutzer aus diesem Grund von der TVD auf Barto wechseln würden.

Vergütung für den Helpdesk für das Internetportal Agate jahrelang zu hoch

Die identitas AG betreibt im Auftrag des BLW nebst dem Helpdesk für die TVD-Applikation seit 2011 auch den Helpdesk für das Internetportal Agate, welches die Zugriffsberechtigungen für bestimmte Anwendungen v. a. im Bereich der Landwirtschaft administriert. Die Leistungen wurden in einem ursprünglich befristeten Dienstleistungsvertrag für den Pilotbetrieb (30.06.2010 bis 30.06.2011) geregelt. Ein schriftlich festgelegter Folgevertrag wurde jedoch nie abgeschlossen, stattdessen im August 2011 ein Nachtrag erstellt, welcher den Vertrag für die Pilotphase auf unbefristete Dauer verlängert. Die Identitas AG war gemäss BLW ursprünglich aufgrund der Beurteilung des Rechtsdienstes des Kompetenzzentrums für das öffentliche Beschaffungswesen (KBB) des Bundes als «bundesinterner Anbieter» eingestuft worden und somit als nicht dem Bundessubmissionsrecht unterstehend betrachtet.

2012 machte das KBB das BLW darauf aufmerksam, dass die aktuelle Rechtsauslegung eine solche Interpretation nicht mehr ohne weiteres zulasse und empfiehlt dem BLW ein externes Rechtsgutachten einzuholen. Gemäss diesem Rechtsgutachten unterstehen die Leistungen dem Bundessubmissionsrecht und sind ausschreibungspflichtig. Das Rechtsgutachten konnte keine konkreten Befreiungstatbestände erkennen. Eine Ausschreibung erfolgte nicht. Das BLW begründet dies damit, dass zwischen den involvierten Departementen zeitgleich eignerpolitische Diskussionen zur identitas AG begannen. Diese bewegten sich zwischen einem vollständigen Verkauf der Aktien des Bundes und einer totalen Internalisierung in die Bundesverwaltung. Eine externe Vergabe des Helpdesks Agate vor Klärung dieser Grundsatzfrage war aus Sicht des BLW nicht opportun.

Die Vergütung für die zu erbringenden Leistungen wurden vertraglich auf 650 004 Franken pro Jahr festgelegt und seit 2011 auch bezahlt. Ob die Höhe dieser Vergütung verhältnismässig ist, wurde erst 2017 und nur für das Jahr 2016 überprüft. Die BLW-interne Berechnung ergab, dass sie 411 356 Franken zu hoch ist. Mit einem Vertragsnachtrag im August 2017 wurde diese Leistung rückwirkend für das Jahr 2017 um 300 000 Franken auf 350 004 Franken reduziert. Dies wurde mündlich vereinbart. Wie der Betrag zustande kam, ist nicht dokumentiert.

Die Vernehmlassung zur Revision des Tierseuchen- und Landwirtschaftsgesetzes listet den Agate Helpdesk explizit als eine von identitas AG zu erbringende Dienstleistung auf. Damit würde die Ausschreibungspflicht entfallen. Statt wie bisher in einem separaten Vertrag, werden die Leistungen in diesem Bereich im neuen Vertrag für die TVD (ab 1.1.2019) mitbezogen.

Unveränderte Kosten für den Unterhalt und Betrieb der Tierverkehrsdatenbank

Eine Übersicht der Betriebsausgaben für die Erfüllung der vertraglich geregelten öffentlich-rechtlichen Aufgaben der identitas AG zeigt, dass diese für die Periode von 2007 bis 2017 über 100 Millionen Franken betragen. Davon sind rund 90 Prozent ausschliesslich für den Betrieb und Unterhalt der TVD bestimmt. Für den Vertragszyklus von 2014 bis 2018 wurde zur Vergütung dieser Aufgabe eine Gesamtsumme von über 45 Millionen Franken veranschlagt.



Abbildung 2: Betriebsausgaben Tierverkehrskontrolle (Quelle BLW, Darstellung EFK)

Auffallend sind die praktisch unveränderten Kosten für Betrieb und Unterhalt über die Jahre. Eine Lernkurve mit sinkenden Kosten in diesem Bereich ist nicht erkennbar. Das BLW begründet dies damit, dass immer wieder neue Anforderungen an die TVD gestellt wurden, die neue Fragen der Nutzerinnen und Nutzer der TVD zur Folge haben. Der zurzeit gültige Vertrag (2014–2018) enthält sowohl ein Kostendach in Höhe von 9,035 Millionen Franken für die Gesamtvergütung an die identitas AG als auch Teilkostendächer für einzelne Leistungen, z. B. Betrieb, Logistik, Support, Weiterentwicklungen, usw. Diese wurden nicht immer eingehalten. Wie vertraglich erlaubt, wurden sie miteinander verrechnet, damit das Kostendach nicht überschritten wird. Aufgrund der vertraglich vereinbarten Leistungen verdient die identitas AG auch an jedem von einem Nutzer ausgelösten Ticket (d.h. einem gemeldeten Vorfall). Die Tickets werden zwar nach Kategorien, aber nicht nach Ursachen ausgewiesen. Gemäss BLW werden im Change Control Board (CCB) mögliche Gegenmassnahmen besprochen und eingeleitet, wenn es in einer bestimmten Kategorie überdurchschnittlich viele Tickets gibt.

Beurteilung

Für die EFK ist nicht ersichtlich, weshalb sich das BLW an den Kosten für die Ablösung von Silverlight beteiligt. Auch die Höhe der Beteiligung ist nicht nachvollziehbar. Wie hoch der Anteil des BLW an den Gesamtkosten der Ablösung de facto ist, bleibt offen.

Das BLW hat 2017 festgestellt, dass die Vergütung für den Agate-Helpdesk unverhältnismässig hoch ist. Es ist nicht nachvollziehbar, wieso die Höhe der Pauschale nicht regelmässig auf ihre Angemessenheit überprüft und der Vertrag jeweils entsprechend angepasst wurde. Im Hinblick auf den neuen TVD-Vertrag, in den der Agate-Helpdesk integriert werden soll, könnte geprüft werden, ob ein fixer Ticketpreis eingeführt werden kann, wie dies beim TVD-Helpdesk bereits der Fall ist.

In diesem Kontext sei auf die massive Zunahme der stillen Reserven in der Zeit von 2014 bis 2017 hingewiesen (Zunahme von 40 Prozent), was auch auf überhöhte Vergütungen zurückzuführen ist.

Der im aktuellen TVD-Vertrag aufgesetzte Mechanismus entschädigt die identitas AG sowohl pauschal als auch variabel für jedes Ticket. Da die Ursache der Tickets dem BLW gegenüber nicht ausgewiesen wird, kann dieses auch nicht überprüfen, ob die identitas AG in angemessener Weise Verbesserungen der Systemanwendung umsetzt, die zu einer Verminderung der Ticketzahlen führen. Aus Sicht der EFK ist es problematisch, dass diese von der identitas AG ausgewiesenen Ticketzahlen unvalidiert abgegolten werden. Das BLW sollte sicherstellen, dass sich bei der identitas AG ein Lernkurveneffekt einstellt und sich die daraus ergebende Kostendegression auf die Höhe der Vergütungen des BLW auswirkt.

Überschreitungen von Teilkostendächern müssen nachvollziehbar und begründet sein, ansonsten machen sie keinen Sinn. Ferner sollten die Erfahrungswerte der effektiven Kosten bei der Bestimmung des Kostendachs sowie der Teilkostendächer im neuen Vertrag miteinfließen.

Die EFK ist der Ansicht, dass das BLW und das BLV bestimmter auftreten und sich stärker für die Wahrung der Interessen des Bundes durch die identitas AG einsetzen sollten.

2.5 Koordination mit dem Departement notwendig

Die Leistungen im TVD-Vertrag zwischen dem BLW und der identitas AG wurden für die Dauer 2014–2018 freihändig vergeben. Dies erfolgte mittels einer zeitlich befristeten Delegationsvereinbarung mit dem Bundesamt für Bauten und Logistik. Zurzeit laufen die Vertragsverhandlungen für einen neuen Vertrag für 2019 und 2020 (mit Option auf Verlängerung um zwei Jahre). Das BLW begründet die freihändige Vergabe u. a. mit komplexen Zusammenhängen, notwendigen detaillierten Kenntnissen, wie auch, dass nur die identitas AG über das spezifische Fachwissen verfüge.

Bundesintern erbringt das ISCeco als Informatikleistungserbringer des WBF Dienstleistungen im Bereich Integration, Betrieb und Support von Fachanwendungen für die Ämter des Departements.

Beurteilung

Angesichts der anhaltenden Mängel und Schwierigkeiten des Bundes, die identitas AG zu steuern und die Aufsicht wahrzunehmen, stellt sich für die EFK sogar die Frage, ob diese Leistungen in Zukunft nicht beim departementsinternen Anbieter oder auf dem freien Markt beschafft werden sollen. Dass im Zuge der Revision des Tierseuchen- und Landwirtschaftsgesetzes die Möglichkeit geschaffen werden soll, der identitas AG weitere Informationssysteme und Leistungen zu übertragen, ist angesichts der von der EFK mehrfach festgestellten Mängel nicht nachvollziehbar.

Eine Vergabe weiterer Dienstleistungen an externe Dienstleister ist auch unter dem Gesichtspunkt zu betrachten, dass damit die beim ISCeco verbleibenden Anwendungen verteuert würden. Der Entscheid darüber, welche Dienstleister vom BLW beauftragt werden, sollte kohärent mit einer Gesamtstrategie des Departements sein.

Empfehlung 4 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BLW, seine Strategie zum IT-Leistungsbezug mit dem WBF zu koordinieren, um einen effizienten Einsatz der verfügbaren Ressourcen zu gewährleisten.

Stellungnahme des BLW

Der Bundesrat hat am 22. März 2017 beschlossen, die Mehrheitsbeteiligung an der identitas AG zu behalten. Um die rechtliche Situation der identitas AG als Betreiberin der TVD zu stabilisieren, sind Gesetzesanpassungen (TSG und LwG) im Gange. Es ist auf politischer Ebene zu entscheiden, ob der Bund weiterhin Leistungen bei der identitas AG beziehen kann oder nicht. Die IT-Strategie zum Leistungsbezug für die TVD ist somit festgelegt. Allfällige weitere Leistungen unterliegen sowohl dem WBF-internen Bewilligungs- als auch Beschaffungsverfahren.

Wir erachten die Empfehlung als umgesetzt.

3 Follow-up der Empfehlungen 2013 / 2015

Aus den Prüfungen von 2013 und 2015 wurden sieben Empfehlungen in Nachprüfung einbezogen. Von diesen sind vier erledigt und drei nur teilweise umgesetzt worden. Die Einzelheiten zu den Massnahmen, dem Umsetzungsstand und zur Beurteilung der EFK sind in Anhang 3 dieses Berichts wiedergegeben. Nachfolgend gibt die EFK einen Kurzüberblick über den Stand der noch offenen Punkte:

- **Empfehlung 13395.003, Priorität 2**

Der Prozess über die Überwachungsaufgaben bei der identitas AG mit Kontrolle der Erreichung der vertraglich vereinbarten Ziele wurde nicht erstellt. Die Kontroll- und Überwachungsaufgaben durch das BLW sind nach wie vor ungenügend. Verbesserungswürdig ist überdies die Kommunikation mit den zuständigen Fachbereichen des BLW und den zuständigen IT-Stellen des Bundes.

Diese Empfehlung ist noch nicht umgesetzt und bedingt einer Nachfrist.

- **Empfehlung 15533.002/16642.002, Priorität 1**

Weder die stillen Reserven der identitas AG (14 Millionen Franken per Ende 2017; 10 Millionen Franken per Ende 2014) noch die zu hohen Gebühreneinnahmen des BLW aus den Dienstleistungen der identitas AG wurden an die Aktionäre bzw. an die Gebührenzahler zurückerstattet. Die EFK hat zu Kenntnis genommen, dass es rechtlich nicht zulässig ist, Reserven zugunsten eines einzelnen Aktionärs auszuschütten. Ein Teil der identitas-Reserven wird nun für die Umsetzung des Projektes «Ablösung Silverlight» eingesetzt. Dieses Projekt ist auf 2 bis 3 Millionen Franken angesetzt. Der Bund wird maximal 1 Million übernehmen, der Rest wird durch die identitas AG beigesteuert.

Die Empfehlung ist somit nicht vollständig umgesetzt worden. Angesichts der zurzeit vorliegenden Informationen schliesst die EFK diese Empfehlung. Die EFK ist aber weiterhin der Auffassung, dass die identitas AG die erarbeiteten Reserven und die damit zusammenhängenden flüssigen Mittel zweckgebunden für die Weiterentwicklung der TVD verwenden sollte. Im Übrigen räumte der Verwaltungsrat der identitas AG an seiner Sitzung vom 7.2.2018 ein, dass der Bund der Auslöser für die Gewinne ist und äusserte die Absicht, die Reserven für die Erneuerung der TVD einzusetzen (Kostenpunkt gemäss Protokoll voraussichtlich rund 10 Millionen Franken). Die EFK weist darauf hin, dass in der auf den 1.1.2019 zu erstellenden Spartenrechnung der Ausweis der aus Bundesmitteln erzielten Reserven separat erfolgen muss.

Empfehlung 5 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BLW, im neuen Vertrag sicherzustellen, dass die Ablösung der TVD in einem angemessenen Kosten-Nutzen-Verhältnis steht und aus den bereits gebildeten Reserven getätigt wird. Wird die Investition nicht getätigt oder in einem geringeren Umfang als vorgesehen, sollte das BLW geeignete Massnahmen definieren, um diese Reserven abzubauen. In diesem Vertrag sollte zudem vorgesehen werden, dass zukünftige erzielte Übergewinne an die nächste Leistungsperiode angerechnet oder von der identitas AG zurückbezahlt werden. Quersubventionierungen sind mit geeigneten Massnahmen zu verhindern. Im Vertrag mit dem Auftragnehmer sind ein Einsichtsrecht sowie die Berechtigung zur Nachverhandlung und zur Nachkalkulation der Preise vorzusehen.

Stellungnahme des BLW

Im neuen Vertrag des Bundes, vertreten durch das BLW, mit der identitas AG werden die Empfehlungen zur Gebührensenkung und Reservenreduktion per 1. Januar 2019 umgesetzt. Dies gilt unter der Voraussetzung, dass die sich in Revision befindende Verordnung über die Gebühren für den Tierverkehr (GebV-TVD; SR 916.404.2) und der bereits ausgehandelte Vertrag ebenfalls rasch in Kraft treten. Die Übertragung von allenfalls erzielten Übergewinnen im Rahmen des Regimes wird unter dem neuen TSG/LwG erfolgen können.

- **Empfehlung 15533.003/16642.003, Priorität 1**

Der Folgevertrag für die Leistungsentschädigung an die identitas AG für die Periode 2019–2022 ist in Bearbeitung. Die EFK beurteilt die Gebührenreduktion von 2018 als ungenügend. Das Büro des Preisüberwachers hat sich vor über einem Jahr der Gebührethematik angenommen. Über die aus seiner Sicht angemessene Höhe der Gebühren hat er sich noch nicht geäussert. Mit den Änderungen im Tierseuchen- und Landwirtschaftsgesetz soll die Gebührenvereinnahmung durch den Bund wegfallen zugunsten der identitas AG.

Diese Empfehlung ist noch nicht umgesetzt und bedingt einer Nachfrist.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)

Landwirtschaftsgesetz (LWG, 910.1)

Tierseuchengesetz (TSG, SR 916.40)

Verordnung über die Tierverkehrsdatenbank (TVD-Verordnung, SR 916.404.1)

Verordnung über die Gebühren für den Tierverkehr (GebV-TVD, SR 916.404.2)

Verordnung über Informationssysteme im Bereich der Landwirtschaft (ISLV, 919.117.71)

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG, SR 172.010)

Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB, SR 172.056.1)

Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB, SR 172.056.11)

Anhang 2: Abkürzungen

BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BLV	Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
GL	Geschäftsleitung
TVD	Tierverkehrsdatenbank
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstöße gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).

Anhang 3: Follow-up der Empfehlungen aus den Prüfaufträgen 2013 und 2015

Empfehlung 13395.001		
Priorität 2		
Empfehlungstext	Stellungnahme BLW zur Empfehlung	Ergebnis der Nachrevision
Die finanzielle Lage von identitas AG sollte vom BLW im Hinblick auf den neuen Leistungsauftrag 2014-2018 genau analysiert werden. In Anbetracht der jährlichen Erhöhung der eigenen Mittel sind insbesondere die Höhe des Grundbeitrages sowie die Tarifierung der einzelnen Leistungskomponenten betreffend ihrer Angemessenheit zu beurteilen.	Der neue Leistungsauftrag an die identitas AG für die Tierverkehrsdatenbank und die damit verbundenen Systeme und Applikationen wird auf eine neue Basis gelegt. Betrieb, Wartung, Support, Logistik und Dienstleistungen werden auseinander gehandelt.	In der Periode 2014-2018 wurden keine strategischen Ziele festgelegt. Die finanzielle Lage wird in den Empfehlungen 16642.001 und 16642.002 ausführlich erwähnt. Die Gebührenthematik wird in der Empfehlung 16642.003 behandelt. Die EFK sieht die Empfehlung als erledigt an.

Empfehlung 13395.003		
Priorität 2		
Empfehlungstext	Stellungnahme BLW zur Empfehlung	Ergebnis der Nachrevisio
<p>Die Überwachungsaufgaben des BLW über identitas AG sollten als Prozess aufgezeichnet werden. Darin sollten auch die Risiken, welche mit dieser Aufgabe verbunden sind, sowie die Beurteilung der Erreichung der vertraglich vereinbarten Ziele klar hervorgehen.</p>	<p>Wichtigsten Prozesse werden abgebildet und bezüglich Risiken und Zielerreichung beurteilt.</p>	<p>Die Risiken im Bereich der Tierverkehrskontrolle sind zwischenzeitlich in die übergeordnet organisierte Risikokontrollmatrix des Fachbereiches Tierische Produkte und Tierzucht aufgenommen worden. Es wurden zwei Prozesse «Leistungsvereinbarung abgelten», «Beiträge an die Entsorgung von tierischen Nebenprodukten ausrichten», aufgezeichnet (Stand 15.12.2016), die zugehörigen Risiken sind aber in der Risikokontrollmatrix (BLW, DB Märkte und Wertschöpfung, FBTT, Stand 12.12.2017) nur unvollständig beschrieben, demzufolge auch die Schlüsselkontrollen in der Prozessdarstellung. Auch fehlt der Prozess zur Beurteilung der Erreichung der Zielvereinbarungen. Weitere Massnahmen wurden nicht eingeführt. Anstelle eines Prozesses könnte man auch ein Aufsichts- und Kontrollkonzept erarbeiten. Der Fachbereich «Revisionen und Inspektionen» führt keine zusätzlichen Kontrollen oder Revisionen durch. Dasselbe gilt für den Fachbereich «Tierische Produkte und Tierzucht». Die identitas AG wird auch durch die bundeseigenen Verwaltungsräte (VR) überwacht. Diese vertreten einerseits die Interessen des Bundes, andererseits die der identitas AG. Aus den geführten Interviews (Fachbereiche, VR, ISCeco, identitas AG) hat sich ergeben, dass die Kommunikation zwischen den bundeseigenen Verwaltungsräten der identitas AG und den zuständigen Fachbereichen des BLW, sowie mit dem Information Service Center WBF ISCeco als verbesserungswürdig zu beurteilen ist.</p> <p>Die Empfehlung ist demnach nicht vollständig umgesetzt worden. Die Überwachung der identitas AG durch das BLW findet nach wie vor unzureichend statt.</p>

Empfehlung 13395.004		
Priorität 2		
Empfehlungstext	Stellungnahme BLW zur Empfehlung	Ergebnis der Nachrevision
Im Leistungsvertrag 2014-2018 sollten die zu erreichenden Ziele, die Indikatoren und die Auswirkungen bei einer nur teilweisen oder bei einer Nicht-Erreichung festgehalten werden. Zudem sollte erwähnt werden, welche Kontrollen identitas AG im Bereich der Entsorgungsbeiträge für tierische Nebenprodukte vorzunehmen hat.	2014 werden Entsorgungsbeiträge für Equiden und für das Geflügel eingeführt. 2015 wird kontrolliert, ob 2014 nicht mehr Equidenschlachtungen an die TVD gemeldet wurde als vom Veterinärdienst in der FLEKO erfasst. Kontrolliert wird auch eine Stichprobe der Belege, welche für das Geflügel geltend gemacht werden. Hinweis: Bei Tieren der Rindergattung wirken die Einzeltiermeldungen als starker Fälschungshemmer. Unberechtigte Entsorgungsbeiträge werden kaum ausbezahlt, wie eine 2013 unternommene Aktion das gezeigt hat. Bei den Schweinen werden sporadisch Kontrollen aufgrund der FLEKO-Daten durchgeführt, letztes Mal im Jahr 2013. Die nächste Kontrollaktion ist in 5 bis 8 Jahren angedacht.	Die zu erreichenden Ziele, die Indikatoren und die Auswirkungen bei einer nur teilweisen oder bei einer Nicht-Erreichung sind im weitesten Sinn unter Ziffer 6.4.3 «Anforderungen an qualitäts- und umsatzabhängigen Kriterien» des Vertrages Nr. 708.9505 vom 20.12.2013 geregelt. Das Einsicht- und Kontrollrecht der Bestellerin ist unter der Ziffer 6.12 aufgeführt (inkl. EFK). Weitere Ausführungen sind in den Empfehlungen 16642ff enthalten. Somit kann diese Empfehlung als erledigt angesehen werden.

Empfehlung 13395.005		
Priorität 2		
Empfehlungstext	Stellungnahme BLW zur Empfehlung	Ergebnis der Nachrevision
Die Betriebsbuchhaltung der identitas AG soll dahingehend ausgerichtet werden, dass die Ergebnisse aus öffentlich-rechtlichen von privatrechtlichen Aktivitäten eindeutig unterschieden werden können.	Der neue Leistungsauftrag an die identitas AG für die Tierverkehrsdatenbank und die damit verbundenen Systeme und Applikationen wird auf eine neue Schiene gelegt. Dabei wird Wert darauf gelegt, dass die Finanzen zwischen BLW-Aufträge und andere Aufträge besser markieren.	Mit dem Vertrag Nr. 708.9505 vom 20.12.2013, Ziffer 6.11 «Buchhaltung», wurde die Führung einer Betriebsbuchhaltung mit Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung (KLR) geregelt. Jedoch wurde diese bis heute nicht durch das BLW geprüft. Ein Werteflussdiagramm (ohne Umlageschlüsseln, erstellt am 15.5.2018) wurde der EFK durch die identitas AG zugestellt. Siehe auch Empfehlung 13395.003. Diese Empfehlung wird geschlossen. Dies angesichts der Empfehlungen des aktuellen Berichts und aufgrund der Tatsache, dass die identitas AG auf 2019 eine Spartenrechnung erstellen muss.

Empfehlung 15533.001 / 16642.001		
Priorität 1		
Empfehlungstext	Stellungnahme BLW zur Empfehlung	Ergebnis der Nachrevision
<p>Die Rechnungslegung der identitas AG entspricht bezüglich Transparenz nicht den heutigen Anforderungen des Bundes für öffentliche Aufgaben und sollte angepasst werden. Insbesondere darf keine Äufnung von stillen Reserven vor dem Ausweis des Gewinns mehr erfolgen. Die EFK empfiehlt dem federführenden BLW, in Zusammenarbeit mit den weiteren involvierten Stellen dafür zu sorgen, dass aus den Abschlüssen transparent hervorgeht, welche Gewinne erwirtschaftet wurden und wie sich die finanzielle Situation der Unternehmung punkto Eigenkapital präsentiert und entwickelt.</p>	<p>Das BLW fordert den Präsidenten des Verwaltungsrats der identitas AG schriftlich auf, die Empfehlungen bezüglich Transparenz der Rechnungslegung ab der Rechnung 2016 umzusetzen.</p> <p>Stellungnahme vom 21.3.2018</p> <p>Der Verwaltungsrat der identitas AG hat am 13. Juni 2016 folgenden Vorschlag der Geschäftsleitung identitas angenommen: «Die Geschäftsleitung schlägt dem Verwaltungsrat vor, den Forderungen der EFK nach einer Rechnungslegung mit «True and Fair View» nachzukommen und den Rechnungslegungsstandard nach Swiss GAAP FER zu wählen. Für die Umstellung schlagen wir das Geschäftsjahr 2017 vor, um die notwendigen Anpassungen vorzunehmen. Die Folgen der Umstellung sind eine transparentere Berichterstattung gegenüber dem gesamten Aktionariat, Mehrkosten bei der Buchführung und Mehrkosten bei der Revision.»</p>	<p>Die beiden Fachbereiche «Revisionen und Inspektionen» sowie «Tierische Produkte und Tierzucht» haben keine vertieften Kenntnisse der stillen Reserven. Bekannt ist nur die Summe von etwa 10 Mio. Franken, jedoch nicht in welchen Bilanzpositionen diese enthalten sind. Die beiden Bundesvertreter im Verwaltungsrat hatten jedoch Kenntnis davon. Die EFK hat festgestellt, dass die stillen Reserven per Ende 2017 auf 13,981 Mio. Franken angestiegen sind.</p> <p>Die stillen Reserven befinden sich in folgenden Bilanzpositionen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kurzfristig gehaltene Aktiven mit Börsenkurs 354 TCHF • Forderungen aus L&L 483 TCHF • Finanzanlagen 2 925 TCHF • Sachanlagevermögen 310 TCHF • Immaterielle Anlagen 4 206 TCHF • Passive Rechnungsabgrenzung 4 462 TCHF • Rückstellungen 1 241 TCHF <p>Es ist bekannt und wurde schon verschiedentlich kommuniziert, dass etwa ¼ der Substanz durch Aufträge der öffentlichen Hand finanziert worden sind. Somit dürften die stillen Reserven grösstenteils aus Aufträgen der öffentlichen Hand stammen. Weitere Ausführungen in diesem Zusammenhang siehe Empfehlungen 16642.002 und 16642.003.</p> <p>Die EFK hat festgestellt, dass die Jahresrechnung 2017 nach OR und nach Swiss GAAP FER erstellt wurden. Die Spartenrechnung soll im Jahr 2019 eingeführt werden.</p> <p>Die Empfehlung kann somit als erledigt angesehen werden.</p>

Empfehlung 15533.002 / 16642.002

Priorität 1

Empfehlungstext	Stellungnahme BLW zur Empfehlung	Ergebnis der Nachrevison
<p>Die EFK empfiehlt dem BLW, zusammen mit den Minderheitsaktionären eine Standortbestimmung über das nicht-betriebsnotwendige Vermögen der identitas AG über eine neutrale Stelle vorzunehmen und das Vorgehen bezüglich der Rückerstattung festzulegen. Dabei ist eine Variante zu wählen, welche die Ausschüttung der nicht-betriebsnotwendigen Reserven an den Kreis der Gebührenpflichtigen sicherstellt.</p>	<p>G geplante Massnahmen:</p> <p>(1) Das BLW erteilt im 2016 - unter Einbezug des Verwaltungsrats der identitas AG - den Auftrag für die Standortbestimmung durch eine neutrale Stelle. Das Gutachten der Ernst & Young AG von 2015 kann dabei als Grundlage dienen.</p> <p>(2) Sobald die Standortbestimmung vorliegt, legt das BLW das Vorgehen für die Rückzahlung der zuviel entrichteten Gebühren an die Akteure fest (Tierhalter, Equideneigentümer, Schlachtbetriebe, Zuchtorganisationen).</p> <p>Stellungnahme vom 21.3.2018</p> <p>Die interne Prüfung hat ergeben, dass es rechtlich nicht zulässig ist, die identitas-Reserven einseitig zu Gunsten eines einzelnen Aktionärs auszuschütten. Im Verwaltungsrat der identitas AG wurde aber beschlossen, dass ein Teil der identitas-Reserven für die Umsetzung des Projekts «Ablösung Silverlight» eingesetzt werden. Dieses Projekt ist auf 2 bis 3 Millionen Franken budgetiert. Der Bund wird maximal 1 Million übernehmen, der Rest wird von der identitas AG beigesteuert.</p> <p>Eine direkte Rückerstattung an die Gebührenpflichtigen wurde aus folgenden Gründen nicht weiterverfolgt:</p> <p>1) Die Gebühren wurden in Anwendung der GebV-TVD erhoben. Für die Rückerstattung müsste vorgängig ein juristischer Rahmen definiert werden.</p> <p>2) Ein Teil der damaligen Gebühren wurde von Personen entrichtet, die heute nicht mehr Tierhalter sind oder gar nicht mehr leben. Eine Rückerstattung wäre in diesen Fällen gar nicht möglich oder mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbunden.</p>	<p>Das BLW wie auch die identitas AG wollen keine stillen Reserven an einzelne Aktionäre ausschütten. Die EFK hat zu Kenntnis genommen, dass ein Teil der identitas-Reserven für die Umsetzung des Projekts «Ablösung Silverlight» eingesetzt werden soll. Dieses Projekt ist auf 2 bis 3 Millionen Franken budgetiert. Der Bund wird maximal 1 Million übernehmen, der Rest wird von der identitas AG beigesteuert.</p> <p>Auch die Rückzahlung von zu hohen Gebühreneinnahmen ist nicht vorgesehen.</p> <p>Die EFK hat zu Kenntnis genommen, dass es rechtlich nicht zulässig ist, Reserven zu Gunsten eines einzelnen Aktionärs auszuschütten. Jedoch soll ein Teil der identitas-Reserven für die Umsetzung des Projektes «Ablösung Silverlight» eingesetzt werden. Dieses Projekt ist auf zwei bis drei Millionen Franken angesetzt. Der Bund wird maximal eine Million übernehmen, der Rest wird durch die identitas AG beigesteuert.</p> <p>Eine Rückerstattung der zu hohen Gebühreneinnahmen an die Tierhalter und Tierhalterinnen ist nur mit immensen Aufwand durchführbar. Die EFK kann sich mit dem Verzicht auf Rückerstattung einverstanden erklären.</p> <p>Die Empfehlung der EFK, Abbau der stillen Reserven, ist somit noch nicht dementsprechend umgesetzt worden. Angesichts der vorliegenden Informationen schliesst die EFK diese Empfehlung und verweist des Weiteren auf Kapitel 3 des vorliegenden Berichts.</p>

Empfehlung 15533.003 / 16642.003		
Priorität 1		
Empfehlungstext	Stellungnahme BLW zur Empfehlung	Ergebnis der Nachrevision
<p>Die EFK empfiehlt dem BLW, ihre Leistungsentschädigungen an die identitas AG sowie die TVD-Gebühren möglichst rasch anzupassen, so dass diese die tatsächlichen Kosten der identitas AG abgelten.</p>	<p>G geplante Massnahmen:</p> <p>(1) Anpassung der Entschädigung an die identitas AG durch Nachverhandlung des Vertrags Nr. 708.9505</p> <p>(2) Überprüfung der Gebühren und Antrag an den Bundesrat zur Änderung der Verordnung vom 16. Juni 2006 über die Gebühren für den Tierverkehr (GebV-TVD; RS 916.404.2)</p> <p>Stellungnahme vom 21.3.2018</p> <p>Per 1.1.2018 hat der Bundesrat die Verordnung über die Gebühren für den Tierverkehr (GebV-TVD; SR 916.404.2) angepasst. Das BLW hatte ursprünglich eine Senkung der meisten Gebühren um 10% vorgesehen. Die EFV hat sich gegen diese Senkung ausgesprochen. Als Kompromisslösung wurde schlussendlich eine Senkung der meisten Gebühren um 5% vorgeschlagen und vom Bundesrat beschlossen.</p> <p>Die Entschädigung der identitas AG für den Betrieb des Agate-Helpdesks wurde per Anfang 2017 angepasst. Der dafür zu entrichtende Monatsbetrag wurde von CHF 54'167 (CHF 650'004 pro Jahr) auf 29'167 (CHF 350'004 pro Jahr) gekürzt.</p> <p>Die Entschädigung der identitas AG für die Erbringung von Leistungen im Informatikbereich und die Pflege von Individualsoftware für die Tierverkehrsdatenbank und der damit verbundenen Systeme und Applikationen (Vertrag Nr. 708.9505) wird im Laufe des Jahres 2018 im Rahmen der Erarbeitung des Folgevertrags (ab 1.1.2019) mit der identitas AG neu verhandelt.</p>	<p>Der Folgevertrag für die Periode 2019-2022 ist in Bearbeitung. Bei der Gebührethematik ist auch das Büro des Preisüberwachers seit über einem Jahr mit dem BLW und der identitas AG involviert. Dies aufgrund des Revisionsberichtes der EFK aus dem Jahr 2016. Eine verbindliche Aussage bzw. Anweisung seitens der Preisüberwachung fehlt noch. Der Bundesrat hat per 1.1.2018 eine Gebührenreduktion von 5 % vorgenommen. Diese Reduktion ist der EFK zu niedrig.</p> <p>Die Empfehlung ist somit noch nicht vollständig erledigt.</p>